

土耳其正义与发展党执政时期的 社会治理评析*

魏 敏 刘鸿泽

内容提要 土耳其共和国成立后，该国的社会治理不同时期呈现不同特点。在经历社会治理理念与国家政权建设及国家治理相协调、社会治理主体从政府主导转向多元共治、社会治理社会化程度提升发展阶段后，土耳其进入正义与发展党政府主导的多元融合、复合性社会治理发展时期。这一时期，土耳其主要通过三重路径推进社会治理：以推动经济增长为核心诉求，稳定社会基础；构建覆盖多领域的社会治理体系，促进社会公平；强化伊斯兰文化纽带和国族认同意识，降低社会冲突风险。正义与发展党对土耳其 20 年的社会治理取得了显著的成果，保持了社会稳定，尤其是在 21 世纪前 10 年，土耳其国民经济实现了快速增长，社会发展也实现了长期稳定。但与此同时，土耳其政府的社会治理也面临以下突出难题：经济增速减缓，影响民生改善；社会治理重心上移，社会组织的作用受到抑制；社会控制强化，加剧了社会分裂和对立。从“全球南方”视角看，发展中国家正在探索提升政府社会治理能力现代化之路，而来自土耳其社会治理理念、机制、方式、内容等方面的得失给其他国家带来一定启示。

关键词 社会治理 土耳其 正义与发展党 社会政策

作者简介 魏敏，中国社会科学院西亚非洲研究所（中国非洲研究院）研究员、中国社会科学院大学教授、博士生导师；刘鸿泽，中国社会科学院大学国际政治经济学院博士研究生。

* 本文系中国社会科学院学科建设“登峰战略”优势学科“当代中东发展”资助计划（DF2023Y S46）的阶段研究成果。

在现代化语境下，社会治理是国家治理体系的重要组成部分，可发挥维护社会稳定、促进社会发展、推进国家现代化进程的独特作用。纵观土耳其百年历史，土耳其共和国首任总统凯末尔面对该国落后的经济社会发展状况，提出了缔造一个现代、民主及世俗的国度的构想，由此诞生了凯末尔主义。凯末尔主义的政治经济思想体系对土耳其社会治理的影响极其深远。进入 21 世纪，正义与发展党（以下简称“正发党”）走上土耳其政治舞台中心，在长达 20 多年执政期间，土耳其政府持续完善社会治理体系建设，努力提升执政党的治国理政能力。尤其 2013 年加齐公园事件后，土耳其加入欧盟进程基本停滞，社会治理问题不断受到来自国际社会和人权组织的批评。^① 面对社会思潮、国际环境和社会需求的变化，正发党不断调试和完善社会治理方式，通过多元社会组织参与，鼓励土耳其青年、小企业主和工业企业适应时代发展需要，积极参与社会治理，取得了一定成效。世界银行发布的全球人力资本指数显示，2020 年，土耳其在全球人力资本指数 157 个国家中排名第 53 位，虽然低于欧洲国家，但高于中等收入国家平均水平。这表明土耳其社会治理水平有很大提升。值得注意的是，在土耳其通货膨胀居高不下、经济治理绩效不佳的情势下，正发党在 2023 年 5 月举行的土耳其大选中再次获胜，其原因多元，但社会治理的正效应是观察此问题的一个重要视角。

一般而言，社会治理指在执政党领导下，以政府及非政府力量作为治理主体，将社会作为治理对象，运用政治的、经济的、行政的、法律的、文化的、教育的等多种手段，对社会公共事务进行的治理活动，并以实现社会的发展及长治久安作为治理目标。^② 学界有关土耳其社会治理的研究，既包含宏观的政府治理政策、措施，也包含土耳其社会的发展变化以及对土耳其社会不同力量的研究。在社会思潮方面，丹尼尔·尼尔森－德哈纳斯（Daniel

^① Imren Borsuk and Paul T. Levin, “Social Coexistence and Violence during Turkey’s Authoritarian Transition”, *Southeast European and Black Sea Studies*, Vol. 21, No. 2, 2021, pp. 175 – 187.

^② 不同学者对社会治理的认识不同，存在一些差异，本文结合学界对社会治理概念的共性以及土耳其国情加以界定。相关研究参见王浦劬：《国家治理、政府治理和社会治理的含义及其相互关系》，载《国家行政学院学报》2014 年第 3 期，第 13 页；俞可平：《推进国家治理体系和治理能力现代化》，载《前线》2014 年第 1 期，第 5～13 页；俞可平：《社会自治与社会治理现代化》，载《社会政策研究》2016 年第 1 期，第 73～76 页；孙晓莉：《西方国家政府社会治理的理念及其启示》，载《社会科学研究》2005 年第 2 期，第 7～11 页。

Nilsson DeDanas) 与马拉特·希特林 (Marat Shterin) 对土耳其社会中伊斯兰主义与民粹主义的发展进行了研究, 认为土耳其社会中伊斯兰主义的强化促进了民粹主义的流行。^① 在制度与社会关系方面, 索娜尔·扎普塔伊 (Soner Cagaptay) 对土耳其 20 世纪 30 年代的民族主义发展进行了研究, 分析了土耳其政府政策对土耳其社会塑造的影响。^② 在社会治理成效评估方面, 谢夫凯特·帕慕克 (Şevket Pamuk) 在达龙·阿西莫格鲁 (Daron Acemoglu) 的制度与经济发展范式的基础上, 以土耳其为对象, 研究了土耳其不同历史阶段下不同制度与经济发展和社会稳定之间的关系, 从健康水平、教育等多维度考察了土耳其社会治理的成果。^③ 比尔吉·亚班哲 (Bilge Yabanci) 认为, 正发党执政后, 土耳其政府没有为非政府组织的扩张提供适宜的政治和法律环境, 但是, 土耳其非政府组织在规模和公民参与的多样性方面都有所扩大。^④ 总体看, 学界围绕土耳其社会治理问题已有一些学术成果, 但对于埃尔多安领导的土耳其政府社会治理研究尚不充分。鉴此, 本文拟在梳理土耳其社会治理历史演变的基础上, 考察正发党政府在社会治理方面的施政特点及其成效, 解析当下土耳其社会治理面临的难题。

一 土耳其共和国社会治理的演变和特征

土耳其共和国百年发展见证了土耳其宪法制度的变化, 而一个国家正式的宪法制度会通过经济政策影响其他政策决策。^⑤ 土耳其选举制度和政府形式的改变是国内不同政治力量角逐的结果, 反映了土耳其社会思想的快速变化, 也塑造并深刻影响着土耳其不同发展时期的社会政策和社会治理方式。正由于政治体制的变革和社会经济及其他因素的互动, 使土耳其不同时期的社会治理呈现出阶段性发展特点。

① Daniel Nilsson DeHanas and Marat Shterin, “Religion and the Rise of Populism”, *Religion, State & Society*, Vol. 46, No. 3, 2018, pp. 177–185.

② Soner Cagaptay, “Race, Assimilation and Kemalism: Turkish Nationalism and the Minorities in the 1930s”, *Middle Eastern Studies*, Vol. 40, No. 3, 2004, pp. 86–101.

③ 参见 [土耳其] 谢夫凯特·帕慕克著:《失衡的世纪》, 安晶璐译, 中信出版集团, 2023 年版。

④ Bilge Yabanci, “Turkey’s Tamed Civil Society: Containment and Appropriation under a Competitive Authoritarian Regime”, *Journal of Civil Society*, Vol. 15, No. 4, 2019, pp. 285–306.

⑤ [瑞典] 托斯坦·佩森、[意大利] 吉多·塔贝林尼著:《制度的经济效应》, 廉晓红译, 商务印书馆, 2019 年版, 第 89~134 页。

（一）社会治理理念与国家政权建设及国家治理相协调（1923~1946年）

1924年，大国民议会通过了土耳其共和国的第一部宪法《土耳其共和国宪法》，这部宪法是土耳其历史上的第二部宪法。^①该部《宪法》明确写道：土耳其为共和国，土耳其语是国语，伊斯兰教为国教（这一条被1928年《宪法》删除）。《宪法》还规定凡是土耳其人，不分种族和信仰都是土耳其共和国的公民，国家保证公民的言论、思想、出版和旅行自由。在扩大选举权方面，《宪法》取消了只有纳税人才有选举权的限制。1934年，土耳其取消男性公民才有选举权的限制，允许妇女参加选举。^②建国之初，由于土耳其社会力量刚刚觉醒，自身力量有限，因此在社会治理实践中更加依赖政府的力量，形成了以政府为主导的社会治理模式。这一时期，政府依靠自身的强制力推动着社会的西方化及世俗化进程。20世纪40年代末，政府从国家的教育和政治体系中完全去除了宗教因素的影响。^③在经济发展方面，政府坚持实行国家主义，确保政府在经济与社会发展中的主导作用。在社会政策方面，土耳其政府对各类社会活动统筹安排，使之能够朝着国家设定的目标行进。这一时期，土耳其社会治理的主要成就是通过经济复兴推动了土耳其社会的转型。土耳其社会中世俗力量逐渐壮大，西化、世俗化的政治精英群体茁壮成长，并在政治上发挥愈加重要的作用。1938年，凯末尔总统逝世，其继任者既无凯末尔总统所拥有的个人魅力，也缺乏控制社会中日益增强的反对力量政治诉求的能力。在强大的政治压力下，1946年土耳其政治体制由一党制转变为多党选举制。总的来看，这一时期，土耳其社会治理呈现自上而下方式，缺乏有足够影响力且将社会组织起来并整合社会资源的组织，政府在社会治理中占据绝对主导地位。

（二）社会治理主体从政府主导转向多元共治（1950~1978年）

虽然土耳其政治体制在1946年从一党制转变为多党制，但共和人民党依然在大选中胜出，继续执政。然而，反对党民主党的力量逐渐增强并在1950年大选中胜出，成为执政党。土耳其政府在20世纪50年代初期采取了以发

① 奥斯曼帝国晚期，土耳其历史上出现第一部宪法，即1876年颁布的《宪法》，土耳其共和国建立后又相继颁布了1924年《宪法》、1961年《宪法》和1982年《宪法》。通过制定和颁布宪法，土耳其逐步确立了代议制国家政治体制。

② 杨兆钧著：《土耳其现代史》，云南大学出版社，1990年版，第21~25页。

③ 参见世界银行网站：<https://documents1.worldbank.org/curated/en/494931468172170282/pdf/UNN3000Turkey000Preliminary0report.pdf>, 2024-05-08。

展农业为核心的经济政策，增强了家庭农场主的力量。之后，土耳其政府实施的进口替代工业政策又促进了工业化和城市化，具有一定独立性的工商业团体逐步成立。大量劳动力从农村向城市的迁移，不仅壮大了工人阶层，也促进了各种非正式关系网在城市中的产生和发展。20 世纪 60 年代，多党联合政府成为土耳其政治生活中的突出现象，多党选举制在政治上使不同的社会力量能够通过选举参与政府和社会治理，极大地提升了土耳其公民的政治参与意识。20 世纪 60 年代后期，工人、大学生、知识分子、教师等左翼政治力量崛起，^① 曾经受到压制的宗教力量再度回到社会治理领域，非政府组织逐步在社会治理领域发挥作用。1971 年，土耳其企业家和商人协会成立，其成员由大型企业集团构成，下设环境、能源、国防工业、农业和粮食、旅游业和交通运输业 6 个工作小组，各小组领导者则成为政府行业咨询委员会的顾问。该协会成立后，土耳其其他行业协会随之纷纷成立。^② 伴随着工商业协会等半官方和民间社会组织的成立，土耳其初步形成多元参与社会治理的局面。^③ 这一时期，土耳其政治环境进一步宽松，新闻媒体和大学取得自治地位，政府权力处于法律和社会舆论的制约之下。^④

虽然政府依然在社会治理中处于中心位置，但政府对社会的控制力在减弱。1960 年和 1971 年土耳其发生了两次军事政变。虽然政变后，军方并未寻求建立军人统治政权，而是试图建立军人监护政权，即依托常规性的制度与法律机制影响国家事务和保护军队利益，但这对土耳其的政治和社会稳定造成巨大冲击。与此同时，军事政变也抑制了社会大众参与社会治理的意愿，深刻影响着土耳其经济和社会发展走向。土耳其实现从一党制向多党制的演变后，政府对社会的控制开始减弱，政治环境逐渐宽松。不同社会力量也能够通过参加选举表达自身的诉求。这一时期，土耳其经济政策的调整使该国社会结构相应变化，进口替代工业政策推进了土耳其的工业化和城镇化进程，农村移民增加，工人阶层壮大，各种地方的、宗教的非正式关系网在城市生

① 朱泉钢：《论土耳其军队的经济行为及其影响》，载《西亚非洲》2018 年第 2 期，第 81 页。

② 魏敏著：《旅游业发展的政府行为研究——以土耳其为例》，社会科学文献出版社，2012 年版，第 113～115 页。

③ Ayse Bugra, *State and Business in Modern Turkey: A Comparative Study*, Albany: State University of New York Press, 1991, p. 75.

④ 哈全安著：《土耳其史》，天津人民出版社，2016 年版，第 24 页。

根发芽。同时，各行业协会也开始出现，并开始参与社会治理议程，政府主导、社会力量参与的社会治理模式遂逐渐形成。^①

（三）社会治理社会化程度提升（1980~2002年）

1980年，土耳其发生军事政变。之后，土耳其国家安全委员会授意筹建立宪议会，拟定新《宪法》，同时宣布废除所有政党和没收政党财产。1982年《宪法》与1961年《宪法》具有明显不同：一是总统的行政权力扩大，形成总统与内阁相互制约的二元行政体系；二是限制新闻自由、结社自由和个人权利，强调公民的个人权利不得违背国家利益和公共秩序。^② 1983年4月，国家安全委员会宣布解除党禁。6月，新建政党超过14个，新政党的不断增加以及在选举中积极争取选民支持的行为带动了土耳其公民参政意识的提高，使大选中公民的投票率出现高位态势。^③ 10月，土耳其举行议会选举，投票率为92.3%，祖国党赢得大选并作为执政党组成新一届内阁，祖国党主席图尔古特·厄扎尔出任总理。祖国党具有浓厚的民族主义色彩，强调维护民族独立和国家主权，倡导自由民主的政治原则和宽松的政治环境，主张扩大地方政府的自治权力。^④ 自此，地方政府与具有高度集权传统的中央政府分离，在行政和金融方面掌握了更大自主权。^⑤ 厄扎尔政府开启了新自由主义思想主导的结构调整，土耳其从进口替代发展战略转向出口导向发展战略。结构调整不仅推动了经济发展模式的改变，也催生了新兴工商业阶层的发展壮大。

在社会层面，自1984年起，土耳其政府取消了国有企业享受的优惠和补贴政策，实行国有企业和私人企业的公平竞争，发售国有企业的证券和股票，取消私人投资的限制，扩大私人投资领域。^⑥ 私人企业的发展壮大使之在社会治理中起到愈加重要的作用，由私人企业主组成的非政府组织广泛覆盖到社会治理的各个领域。^⑦ 进入20世纪90年代，伊斯兰复兴运动日渐高涨，伊斯

① Ayse Bugra, *State and Business in Modern Turkey: A Comparative Study*, pp. 35 - 169.

② Metin Heper and Ahmet Evin, *State, Democracy and the Military: Turkey in the 1980's*, Berlin, Boston: De Gruyter, 1988, p. 37.

③ 王林聪著：《中东国家民主化问题研究》，中国社会科学出版社，2007年，第52页。

④ 哈全安著：《土耳其史》，第147页。

⑤ Yilmaz Esmer, "Allocation of Resources", in Metin Heper eds, *Local Government in Turkey - Governing Greater Istanbul*, Routledge, 1989, pp. 46 - 72.

⑥ 张俊彦主编：《中东国家经济发展战略研究》，北京大学出版社，1987年版，第42页。

⑦ Erol Taymaz and Ebru Voyvoda, "Marching to the Beat of a Late Drummer: Turkey's Experience of Neoliberal Industrialization since 1980", *New Perspectives on Turkey*, No. 47, 2012, pp. 83 - 113.

三政党异军突起，进而挑战世俗政党在土耳其政坛的主导地位。这一时期，民众广泛参与政治治理是土耳其社会治理的突出特征。虽然非政府组织仍然受到政府的制约，但其作用较之前已有显著提升，工商业协会等社会组织及城市中的各种地方、宗教关系网开始活跃于社会治理领域。在此背景下，土耳其社会组织发展迅速，地位不断提高。不同的社会组织广泛覆盖至政治、经济、文化、宗教、教育、医疗、青年、妇女、儿童等不同社会领域和社会阶层，在社会治理中发挥越来越重要的作用。^①

（四）社会治理手段多元融合（2002 年以来）

2002 年正发党执政后，土耳其社会治理出现诸多新变化，尤其是社会治理在工具、资源等不同维度呈现出复合化发展的趋向。在法律层面，2004 年，土耳其政府修改了《结社法》，从程序上减少了成立社会组织的难度，放宽了对社会组织资金来源的限制，土耳其社会组织得到了空前发展。^② 实行总统制后，根据 2018 年 9 月 13 日《官方公报》发布的第 17 号总统令，负责管理非政府组织的内政部协会司升格为民间社会关系总局，负责制定政府与民间社会关系的战略，确保和加强公共组织与非政府组织之间的协调与合作，提高非政府组织的效力。政府根据透明度、问责制和参与的原则，切实有效地向非政府组织提供服务，加强社会治理。在经济层面，全球化和新一轮经济周期为土耳其的经济发展带来了新机遇，使得土耳其经济在 21 世纪前 10 年实现了高速发展，国内生产总值年均增长率达 7.8%。即使遭受 2008 年金融危机冲击和阿拉伯剧变带来的地区动荡，该国经济也能够较快增长。由此，正发党政府拥有更多可支配财政资源，可通过转移支付手段，用于社会治理领域。在政治层面，2013 年正发党发布了“2023 愿景”，启动雄心勃勃的政治改革和发展计划。2013 年加齐公园事件后，土耳其政治环境发生变化，直至 2016 年未遂军事政变后，正发党政府在维持社会稳定方面加大资源投入的力度，不断强化政府对社会的控制，政治集权加强。^③

① 中国现代国际关系研究院课题组编著：《外国非政府组织概况》，时事出版社，2009 年版，第 297 页。

② Didem Çakmaklı, “Rights and Obligations in Civil Society Organizations: Learning Active Citizenship in Turkey”, *Southeast European and Black Sea Studies*, Vol. 17, No. 1, 2017, p. 118.

③ M. F. Aysan and U. Aysan, “Institutions and Individuals: Social Policies in Contemporary Turkey”, in A. A. Tajmazinani eds., *Social Policy in the Islamic World*, Palgrave Macmillan, 2021, pp. 137 – 157.

尽管如此，这一时期，土耳其社会组织力量仍在持续发展是不争的事实。2015年土耳其社会中活跃的协会有116 197个，各类基金会有5 158个。^①正发党执政后，土耳其注册的协会和基金会数量分别增加了约50%和13%。^②土耳其社会组织在该国社会治理方面亦在发挥独特作用。它们通过联系土耳其社会中的不同群体，整合社会资源并使之得到充分利用。^③2018年3月，土耳其有55处不动产的所有权，如清真寺、教堂、修道院等宗教场所被整合到4个新设立的叙利亚族裔基金会中。^④随着这些社会组织的发展壮大，它们不断提出相关倡议或通过组织活动向政府施加一定压力，在一定程度上影响着土耳其的社会治理政策。^⑤

二 正发党时期土耳其社会治理的路径和成效

进入21世纪以来，在世界多极化和经济全球化的推动下，全球社会思潮纷纭多变，民族主义与民粹主义相互交织。在此背景下，正发党领导的土耳其政府识变应变，以打造“新土耳其”设想为引领，推进一系列国家治理的调整措施。在社会治理领域，土耳其政府以国家社会结构现代化为目标，强调包括政府在内的多元力量参与社会管理，致力于不断提高土耳其人民的教育和生活水平。正发党执政时期主要通过以下路径加强社会治理。

（一）以推动经济增长为核心诉求，稳定社会基础

作为发展中国家，土耳其经济发展水平较低且社会组织发展起步较晚。

① “基金会”一词来源于阿拉伯语“Waqf”或土耳其语“Vakif”，指伊斯兰教中接受宗教捐赠的慈善机构，基金会在土耳其社会治理中具有重要作用。根据土耳其《基金会法》（即第5 737号法），土耳其基金会包括融合基金会、必须由创始人后代管理的附属基金会、非穆斯林社区基金会和个人基金会4种类型，所有基金会的管理和运行由内政部基金会总局进行监督。See “Foundations in History – T. R. Directorate General Of Foundations”, <https://www.vgm.gov.tr/about-us/about-us/foundations-in-history>, 2024-09-07.

② Bilge Yabancı, “Turkey’s Tamed Civil Society: Containment and Appropriation under a Competitive Authoritarian Regime”, pp. 285 – 306.

③ Yaşar Tınar, “Türkiye’de Yoksullukla Mücadelede Sivil Toplum Kuruluşlarının Önemi ve Rolü”, *Turkish Journal of Social Policy*, Vol. 3, No. 2, 2022, pp. 143 – 144.

④ “Cemaat (Community) Foundations – T. R. Directorate General of Foundations”, <https://www.vgm.gov.tr/foundations-in-turkiye/foundations-in-turkiye/cemaat-community-foundations>, 2024-09-07.

⑤ Metin Heper and Senem Yıldırım, “Revisiting Civil Society in Turkey”, Vol. 11, No. 1, 2011, pp. 1 – 18.

基于二者的内在关联，经济因素在社会治理中起到更加重要的作用。同时，发展中国家的地位也决定了土耳其的社会治理水平与其经济发展状况息息相关。一方面，经济增长为社会治理提供了资源，使得不同主体参与土耳其的社会治理诉求得以实现；另一方面，经济发展也在不断塑造土耳其社会，影响社会治理的进程。因此，在考察土耳其社会治理时，我们不仅应考察其社会的发展变革，也应将经济发展视作评估社会治理成效的一个重要因素。

与发达国家不同，正发党上台很大程度上得益于经济危机对前任政府执政合法性的侵蚀。也正因如此，正发党上台执政后，一直将推动经济增长作为执政的核心追求，并通过经济增长来促进社会稳定进而巩固政府的合法性。正发党政府延续了厄扎尔时期的新自由主义经济政策，实行以市场化、自由化、私有化为导向的经济发展政策，使土耳其经济发展取得一定成效，民众亦不同程度地从良好的经济增长中受益。2002 年至 2022 年间，土耳其实现了国内生产总值实际年均 5.4% 的中高增长率，同期人均国民收入（按实际价值计算）也突破了 1 万美元，增长了 1 倍多。伴随着经济增长，土耳其进入中高收入国家行列，并减少了贫困人口规模，贫困发生率从 2007 年的 20% 以上下降到 2021 年的 7.6%，降幅超过一半。^① 经济的高速增长增强了土耳其国力，通胀水平得到了有效控制，通胀率长期维持在 10% 以下，直至 2021 年美联储新一轮加息。^② 经济增长和货币稳定，降低了土耳其的失业状况。失业率除了在 2008 年的经济危机以及 2010 年之后的几次剧烈经济波动之外，均能保持在 10% 以内，基尼系数也在十几年间均稳定在 0.4 左右。^③ 由此，土耳其基尼系数处于基本合理区间，表明该国贫富差距适当，使引发国内严重的社会动荡和社会危机风险降低，益于保持社会稳定。

与此同时，政府进一步推进国有企业的私有化进程，并实行扶植私有部门发展的政策取向，使土耳其工商业团体、协会逐渐发展壮大。正发党执政时期，成立于 2005 年的“土耳其商业及企业家联合会”（TUSKON）开始在

^① “Türkiye”, <https://data.worldbank.org.cn/country/%E5%9C%9F%E8%80%B3%E5%85%B6>, 2024-04-15.

^② Ibid.

^③ Emre Üçkardeşler, “Turkey’s Changing Social Policy Landscape”, *Turkish Policy Quarterly*, Vol. 13, No. 4, 2015, pp. 149-161.

参与社会经济治理方面崭露头角，并发挥越来越大的作用。这一时期，社会组织在经济发展中的作用主要体现在三方面：其一，作为经济改革的受益者，经济团体或组织对稳步推进经济改革、构建完善的市场机制具有重要作用；其二，经济团体或组织不仅在土耳其国内构建起庞大的商业网络，还在海外建立了代表处，成为土耳其与国外跨国公司沟通的桥梁，推动了土耳其对外贸易的发展；其三，经济团体或组织加强了企业家、商人之间的协作，增强了它们对于应对和冲击的抵抗力。一言以蔽之，在正发党推动下获得巨大发展空间的土耳其各经济团体或组织，以其独特的力量增强了土耳其经济发展韧性。而低收入者收入的增加，在一定程度上实现经济发展成果的共享，从源头上化解了产生社会深层次矛盾的根源。

（二）构建覆盖多领域的社会治理体系，促进社会公平

在社会治理体系构建方面，埃尔多安政府借力于经济增长的红利，加大对社会发展领域的资金投入，努力完善社会保障体系。2003年，正发党在执政伊始，就颁布了医疗卫生、社会保险和教育等改革政策。政府公布了社会政策行动计划，将医疗服务、社会保险等方面的改革提上日程。同年，土耳其政府将原有的几个“国家保险计划”统一在“一般健康保险”（GHI）综合医疗卫生保健系统，实行三级医疗保健服务，^①构建全面综合的健康保险体系。正发党政府于2003年开始实施《卫生转型计划（2003~2013年）》重组卫生部，^②加强了卫生部在卫生系统有关政策制定、计划、实施监督、监测和评估中的作用，并成立了新的公共卫生机构，以支持卫生部在疾病预防和保健服务方面的工作。土耳其政府还重新规定了卫生部的职责，将医疗保险的提供与筹资相分离，确保医疗资源能够得到更有效的配置，以此扩大医疗保险的覆盖面。在社会保障方面，土耳其90%以上的社会支出用于现金福利，公共养老金约占土耳其国内生产总值的7%，其中，超过90%的现金福利用于养老金支付，家庭和儿童福利占2.5%，失业补助占1.6%。^③2008年，土

^① Necmettin M. Ünal and Evren Senturk, “State of Intensive Care in Turkey”, *ICU Management & Practice*, Vol. 14, No. 4, 2014, <https://healthmanagement.org/c/icu/issuearticle/state-of-intensive-care-in-turkey>, 2024-08-21.

^② Nebibe Varol and O. Saka, “Healthcare and Pharmaceutical Policies in Turkey after 2003”, *Euro Health*, Vol. 14, No. 4, 2008, pp. 29-32.

^③ “Social Protection Statistics 2012-2013”, http://www.tuik.gov.tr/PreTablo.do?alt_id=1040, 2024-05-11.

土耳其政府对养老金制度进行改革，并逐步延长了法定退休年龄，扩大了健康保险的覆盖范围。正发党执政时期，土耳其政府不断完善私人养老金制度。2003 年，土耳其开始运行私人养老金制度。2013 年，政府修改相关法律，引入了国家缴费制度。^① 在社会救助方面，土耳其政府成立了家庭和社会政策部，负责管理贫困家庭和儿童，向贫困家庭提供有条件的现金转移，鼓励儿童就学和参与疫苗接种计划。此外，土耳其还通过立法改革，提高了退休年龄和最低缴费期限，规定 2008 年以后进入劳动力市场的人员，领取全额养老金的最低缴费时间每年增加 100 天，到 2028 年达到 9 000 天。^②

从参与社会治理的主体看，地方政府和社会组织在社会保障方面主要起补充作用，弥补中央政府在能力以及效率方面的不足。地方政府虽然能力有限，但它们与受助者联系更为紧密，更容易确定了解受助者的需求。加之地方政府依靠其较大的独立性，可克服官僚主义作风，更高效、更快速地为受助者提供援助。^③ 而社会组织在政府重视程度不够或力所不及的妇女、环境保护、教育等领域也发挥了重要作用。在女性权益保护方面，土耳其妇女工会（The Turkish Women's Union）、妇女权利保护协会（The Association for the Protection of Women's Rights）推动了女性维权和性别平等。在环境保护方面，土耳其环境问题基金会（The Turkish Environmental Problems Foundation）、土耳其野生动物保护协会（The Association for the Protection of Wildlife）等组织，通过开展活动和宣传，提高了人们的环保意识，并提高了政府对环境保护的重视程度。例如，反核合作平台通过联合各类群体对政府施压，延迟了土耳其政府的核电站计划。^④ 在教育领域，一些非政府组织通过整合教育资源，建立起庞大的教育服务体系，弥补了政府在教育方面投入的不足。据不完全统

① Ahu Coşkun Özer and Hayrünsa Gürel, “Türkiye’de Bireysel Emeklilik Sistemi Bilgi Düzeyi ve Bes’e Katılımda Devlet Katkısının Etkisi Üzerine Bir Araştırma”, *Mustafa Kemal University Journal of Graduate School of Social Sciences*, Vol. 11, No. 25, 2014, pp. 159 – 166.

② Emre Üçkardeşler, “Turkey’s Changing Social Policy Landscape”, *Turkish Policy Quarterly*, Vol. 13, No. 4, 2014, pp. 149 – 161.

③ Semih Türkmen and Gökhan Kalagan, “Türkiye’de Yoksullukla Mücadelede Yerel Yönetimlerin Rolü: Antalya Kepez Belediyesi Örneği”, *Oguzhan Journal of Social Sciences*, Vol. 5, No. 2, 2023, p. 126.

④ Cigdem Adem, “Non – State Actors and Environmentalism”, in F. Adaman and M. Arsel eds, *Environmentalism in Turkey: Between Democracy and Development?* Aldershot: Ashgate Publishing Ltd, 2005, pp. 71 – 86.

计，2020年，土耳其有3757家教育基金会，资助优秀的学生完成相关教育。^①在提供人道主义援助方面，一些社会组织亦身居其中。例如，在2023年土耳其大地震中，土耳其红新月会等社会组织参与了抗震救灾快速行动。^②此外，土耳其一些社会组织还通过提供技能培训、小额信贷等方式，为贫困家庭创造就业机会，这在一定程度上弥补了政府力量的不足。^③综上，政府和社会组织通过自上而下、自下而上方式构筑了覆盖不同层次、不同领域的社会保障体系、社会救助体系，并延伸到社会基层，促进了社会公平。

（三）强化伊斯兰文化纽带和国族认同意识，降低社会冲突风险

正发党执政的前十年，经济高速发展消解了社会中不同阶级、不同政见的群体之间的矛盾。但在2010年以来，受到全球经济危机的冲击，土耳其经济发展受阻，各种矛盾逐渐显现，正发党执政的合法性受到一定侵蚀。鉴此，正发党加大了社会治理的力度，以确保政权的稳固。

广泛的民族文化认同会唤起民众共同的情感，产生极具凝聚力的共同体意识，尤其体现在政治文化方面。基于此，正发党政府面对国内日益突出的社会矛盾，对土耳其乃至奥斯曼历史进行重新诠释，构建新的民族主义话语体系，并强化了政治文化和社会文化的伊斯兰化。作为伊斯兰政党的正发党，不仅更加强调土耳其社会的伊斯兰属性，还采取了诸多措施强化对土耳其社会的控制，尤其是针对居伦运动的清理和管控。在社会生活中，政府通过赋予宗教事务部更大权力并通过支持其活动，增强伊斯兰教对民众日常生活的引导和规范作用。2020年，土耳其政府将自1934年起便作为博物馆开放的圣索菲亚大教堂改为清真寺。在教育领域，正发党政府精简了教育部，将更多权力下放给地方政府；同时，政府还加大了对教育的投入，并对从学前教育到高等教育的各阶段教育体系进行了改革，批准私人办学，增加教育资源的供给。政府还通过重新开放伊玛目—哈提普学校和改革课程，强化了社会的伊斯兰属性，也赢得了宗教界人士的广泛支持。值得注意的是，政府对土耳

① “Cemaat (Community) Foundations – T. R. Directorate General of Foundations”, <https://www.vgm.gov.tr/foundations-in-turkiye/foundations-in-turkiye/cemaat-community-foundations>, 2024-09-07.

② Kınık K., Kuday A. D. and Çalışkan C., “Psychological Hardiness and Compassion Satisfaction Among the Turkish Red Crescent: The Case of 2023 Kahramanmaraş Earthquake”, *Disaster Medicine and Public Health Preparedness*, Vol. 18, 2024, p. 58.

③ Yaşar Tınar, “Türkiye’de Yoksullukla Mücadelede Sivil Toplum Kuruluşlarının Önemi ve Rolü”, *Turkish Journal of Social Policy*, Vol. 3, No. 2, 2022, pp. 143 – 144.

其社会中伊斯兰属性的强调也对土耳其社会中女性的地位和权益产生了影响。正发党政府不仅逐步取消了对所有国家部门和教育系统的头巾禁令，还在加入欧盟进程受阻之后逐渐逆转了其执政前期推动的男女平等措施，并于 2021 年宣布退出 2011 年签订的旨在保护妇女权益的《欧洲委员会防止和反对针对妇女的暴力和家庭暴力公约》。此外，正发党执政时期，政府还从制度层面强化了社会治理的刚性执行力。2010 年，土耳其修宪，削弱了土耳其司法系统的独立性，减少了自身执政受到的监管。2014 年，土耳其实现了总统直选。2017 年，该国通过修宪公投确立了从议会制向总统制的转变，强化了执政党政府的行政干预权，确保了其严格的社会治理得以有效实施，抗议、游行、恐怖主义活动和未遂军事政变等重大社会安全威胁得到遏制，也避免了 20 世纪 90 年代出现在土耳其政坛的混乱局面。但是，社会稳定和社会活力的关系问题成为正发党社会治理面临的重大现实课题。

三 当前土耳其社会治理面临的主要问题

正发党对土耳其 20 年的社会治理取得了显著的成果，尤其是在 21 世纪前 10 年，国民经济实现了快速增长，社会发展也实现了长期稳定。但当下，正发党对土耳其的社会治理也面临多重挑战。

（一）经济增速减缓，影响民生改善

正发党政府延续了土耳其自 20 世纪 80 年代开始的新自由主义改革，进一步推动土耳其经济向外向型转变，增强了土耳其经济与世界经济的联系。虽然这是土耳其经济快速增长的重要原因之一，但也使土耳其经济易受外部国际环境的影响。近年来，经济增长乏力制约了人民生活水平的提高。一方面，正发党执政时期土耳其的失业率并没有明显降低，且外向型经济模式的固化使得土耳其经济极易受到外部经济波动的冲击。正发党执政的前十年，土耳其失业率在 9% ~ 10% 之间波动，在 2008 年经济危机发生后，土耳其经济受到巨大冲击，失业率快速攀升，在 2009 年达到了 13.04%。虽然土耳其政府通过良好的财政政策快速稳定了经济波动，使失业率降至 10% 以下，但在议会制转向总统制之后，正发党政府的经济政策进一步加剧了土耳其经济的波动，并导致了失业率再度上升，里拉贬值和通胀加剧。土耳其失业率再

次突破 10%，并在 2019 年达到 13.73% 的峰值。^① 另一方面，通胀率居高不下，且持续攀高。作为发展中国家，土耳其在美联储加息的周期作用下，既要应对外资撤离的不利经济局面，还要应对能源价格上涨带来的巨大压力。通胀的急剧上升对人民的生活水平产生了负面影响。以 2003 年的价格为基准（100），土耳其消费价格指数（CPI）在 20 年中增加了 20 倍，在 2024 年 6 月达到 2 319.29。^② 此外，虽然在正发党执政的前十年，土耳其贫富差距有一定的缩小，但随着 2010 年以来土耳其经济增长放缓，贫富差距开始扩大，基尼系数从 2010 年的 0.39 增至 2021 年的 0.44。^③ 近期，虽然土耳其失业问题得到了一定程度的缓解，但通胀率并没有显著降低，贫富差距也未根本改善。长期来看，经济发展受阻，政府缺乏财政支出用于社会治理，这将动摇土耳其社会稳定的根基，影响土耳其社会治理进程的推进。

（二）社会治理重心上移，社会组织的作用受到抑制

20 世纪 80 年代开始的新自由主义改革使土耳其社会的活力逐渐增强，出现大量社会组织，它们在社会治理中发挥越来越大的作用。但随着正发党重回社会治理的主导地位，增加了对社会控制的力度，使社会组织的作用未得到充分发挥，其独立性角色亦受到一定程度的削弱。^④ 其主要表现是：其一，虽然土耳其政府通过立法等手段支持社会组织的发展，但基于政府在社会治理中的主导地位，使其依照官方意识形态对社会组织进行取舍，并对不同的社会组织采取不同的态度。这使得社会组织获得的主动权有限，难以充分发挥自身能动性，也使得社会组织对政府政策的制定影响力式微。^⑤ 其二，政府在社会治理中的主导地位使之具有决定相关资源的分配权力，一些政府官员由此可以按自身的喜好和需求来分配资源，导致出现官商勾结、裙带关系盛行以及商业团体对政府的附庸现象。^⑥ 在 2023 年土耳其大地震中，因腐败而

① 参见世界银行数据库：<https://data.worldbank.org/cn/indicator/SL.UEM.TOTL.ZS?locations=TR>, 2024-07-09。

② 参见土耳其国家统计局（TURKSTAT）网站：<https://www.tuik.gov.tr/Home/Index>, 2024-07-09。

③ <https://ourworldindata.org>, 2024-07-09。

④ Bilge Yabanci, “Turkey’s Tamed Civil Society: Containment and Appropriation under a Competitive Authoritarian Regime”, p. 306.

⑤ Metin Heper and Senem Yıldırım, “Revisiting civil society in Turkey”, *Southeast European and Black Sea Studies*, pp. 10-13.

⑥ Ihsan Yilmaz and Galib Bashirov, “The AKP after 15 Years: Emergence of Erdoganism in Turkey”, *Third World Quarterly*, Vol. 39, No. 9, 2018, p. 1820.

出现的不合格房屋大量倒塌，加剧了此次灾害的损失。^①其三，虽然土耳其的社会组织的数量快速增加且覆盖领域扩大，但土耳其的社会组织主要集中在伊斯坦布尔、安卡拉等大城市，农村地区覆盖不足，且不同社会组织之间普遍存在着覆盖重叠、沟通不畅等现象，导致用于社会治理的资源难以得到充分利用，从而影响了社会组织效能的充分发挥。^②固然，土耳其的社会发展历程与西方发达国家并不相同，国情存在较大差异性，但土耳其同样需要重视社会组织的独特作用，实现政府与社会组织等其他社会治理主体的平衡。

（三）社会控制强化，加剧了社会分裂和对立

正发党政府通过强化伊斯兰文化纽带和国族认同意识及其他多种措施加强了对土耳其社会的控制，并维持了自身政权的稳定。但长期来看，社会控制的强化对土耳其的社会治理也产生了消极影响。其一，正发党强化土耳其社会的伊斯兰属性扩大了土耳其社会的分裂，加剧了土耳其社会中伊斯兰主义和世俗主义的对立，影响着土耳其政治局势的走向。^③其二，伊斯兰属性和民族主义的加强，不仅使土耳其社会日趋保守，也对在欧洲国家的土耳其移民和土耳其社区产生影响，加剧了土耳其移民与所在国国民之间的冲突和对立，并进一步对土耳其与欧洲国家的关系产生了负面影响，不利于土耳其加入欧盟进程的推进。^④其三，土耳其社会中伊斯兰属性强化的影响也反映在性别关系方面，导致土耳其女性权益受到压制以及加剧性别不平等现象。据世界经济论坛发布的 2012 年世界性别差距指数，土耳其在 135 个国家中排名第 124 位，表明土耳其社会各个领域广泛存在性别不平等情况。其四，政府对官方意识形态的强调以及拒绝认同不同民族、不同文化群体，强化了土耳其社会中的民族主义，加剧了土耳其国内不同族裔之间的矛盾和对立，对其少数民族裔的治理产生了消极影响。值得注意的是，正发党政府对社会控制的增强，短时期内虽可带来社会稳定以及埃尔多安在大选中连任总统，但也伴生了新的社会问

^① See Javier Cifuentes - Faura, "Political Corruption and Earthquakes: Governance in Turkey under Erdogan's Rule", *Governance*, 2024, pp. 1 - 14.

^② Yaşar Tınar, "Türkiye'de Yoksullukla Mücadelede Sivil Toplum Kuruluşlarının Önemi ve Rolü", *Turkish Journal of Social Policy*, Vol. 3, No. 2, 2022, p. 144.

^③ Daniel Nilsson DeHanas and Marat Shterin, "Religion and the Rise of Populism", *Religion, State & Society*, Vol. 46, No. 3, 2018, pp. 177 - 185.

^④ 辛思思、刘义：《土耳其对外关系中的宗教事务委员会》，载《阿拉伯世界研究》2020 年第 6 期，第 75 ~ 76 页。

题。近年来，发生在海峡大学师生抗议政府任命大学校长的事件和新冠疫情防控期间医生社会组织的罢工事件表明，土耳其社会分裂与对立远未平息。

总之，从影响土耳其社会治理的因素看，经济发展将长期制约土耳其的社会治理水平，这是因为持续的经济增长是政府实施社会治理政策的物质基础。土耳其的经济结构问题仍将是制约政府社会治理水平的核心问题。经历了 40 多年的经济结构改革，土耳其经济业已形成依靠投资与出口的外向型体系，对出口贸易的依赖日益增强。同时，作为资源依赖型国家，土耳其国内生产高度依赖能源进口。出口依赖和能源依赖两个因素决定了土耳其经济极易受到外部环境的影响。而且，正发党执政后，土耳其经济的高速发展更多依赖投资的增加。一旦投资减少，土耳其经济就很有可能陷入投资减少→增速放缓→投资吸引力下降的恶性循环之中。因此，如何调整土耳其的经济结构仍将是制约土耳其社会治理水平的核心问题。此外，非政府组织对社会治理的参与水平也将影响土耳其的社会治理水平。2016 年，土耳其发生未遂军事政变后，正发党逐渐加强了对土耳其社会的控制，各种社会组织、团体的独立性受到削弱，社会组织受到了不同程度的限制，反对政府的声音似乎减弱了，但政府的社会治理毕竟不可能覆盖到社会的方方面面，民众的利益则会受损。倘若民众的不满情绪难以有效释放，社会治理的隐忧就会持续存在。更为重要的是，土耳其社会的分化和对立将会影响土耳其的社会治理成效。正发党政府在很大程度上出于维护自身执政合法性和获得民众支持的目的，强化了土耳其社会的伊斯兰属性，并鼓励民族主义的发展。虽然这些措施维持了正发党的执政，使土耳其社会保持相对稳定，但也加剧了土耳其社会的分化和对立。长期来看，这会影响土耳其未来的政治运行和政治局势的走向，并进一步削弱土耳其政府的社会治理效果。

四 结语

纵观正发党执政的 20 多年，前 10 年土耳其经济社会的高速发展为之后的社会治理奠定了坚实的经济基础。20 世纪 80 年代以来，土耳其在新自由主义改革的推进中实现了经济的快速增长，也推动了社会组织在数量和领域方面的扩张，并形成了政府主导，社会组织发挥重要作用的社会治理特点。正发党执政后，这种社会治理模式进一步得到发展。政府通过发展经济、建立广泛覆盖城市和农村人口的医疗保险体系以及持续完善社会保险体系，保障

了土耳其社会的基本需求，使土耳其社会在较长时期保持了相对稳定。同时，在政府兜底的基础上，社会组织也在土耳其的社会治理中起到重要的补充作用。非政府组织通过发挥其自身涉及领域广、更加贴近社会的特点，能够有效地联系政府力所不及的领域，实现了对土耳其社会多领域、多侧面的全面覆盖，提升了土耳其社会治理的效率和效果。土耳其构建的覆盖范围广泛的社会保障体系和医疗卫生体系，在一定程度上促进了社会公平，而深入到社区的社会救助体系，有效降低了社会风险。同时，在加入欧盟的政策驱动下，自由宽松的政治环境也为非政府组织的发展提供了契机。土耳其逐步形成了从上到下和从下到上的双向社会治理机制，社会治理取得了一定成效。虽然，正发党的社会治理被认为是对非政府组织的“驯服”过程，是非政府组织的政治化、隔离和残疾。^①但是，2023 年 6 月的总统大选中，埃尔多安总统击败反对党联盟推举的总统候选人克勒奇达尔奥卢，其继续执政足以说明正发党具有强大的民意基础。而在 2024 年 3 月的地方选举中，反对党共和人民党赢得了包括首都安卡拉、第一大城市伊斯坦布尔在内的 36 个市长席位，而正发党只赢得了 24 个席位。正发党在选举中的失败，不仅是选民对正发党失望的经济政策和失当地应对加沙危机的结果^②，也彰显土耳其民众对正发党治理的不满情绪持续累积。

当下，“全球南方”国家卓然崛起，它们欲通过提升执政党的治国理政能力而实现国家的现代化。土耳其作为新兴经济体和发展中国家，其社会治理具有鲜明的后发国家特点，正发党执政时期土耳其的社会治理做法、经验、教训给其他“全球南方”国家一些启示：

第一，需夯实社会治理的经济基础。经济发展是“全球南方”社会治理现代化的根本性问题。要解决好社会治理问题，首先应该重视经济在社会治理中的基础作用。广大发展中国家普遍面临着经济发展受阻、民众收入难以提高的困境，这也制约着发展中国家社会治理的效果。无论是政府，还是社会组织，都难以在缺乏资源的情况下正常运转。因此，对于广大发展中国家来说，经济发展是创造财富和获取资源的必经之路，可为社会治理提供更多的资源和手段。

^① Kerem Öktem and Karabekir Akkoyunlu, “Exit from Democracy: Illiberal Governance in Turkey and Beyond”, *Southeast European and Black Sea Studies*, Vol. 16, No. 4, 2016, pp. 1-2.

^② Remi Daniel, “Turkish Voters Punish Erdogan for the Economy and the Gaza War”, <https://www.inss.org.il/publication/turkey-elections-2024>, 2024-08-23.

经济发展创造了更为优渥的生活环境，提高了人民的生活水平，更为政府和社会组织提供了支撑其对社会进行治理的资源。政府通过为民众提供更多的养老、医疗、教育等基础设施和服务，能够有效提升社会治理效果。

第二，需以法治为基础，正确处理政府和社会的关系，平衡政府与社会组织的作用。与发达国家不同，广大发展中国家社会发展水平普遍较低，社会组织无论从数量上还是能力上都较为有限，因此难以在社会治理中发挥足够的作用。鉴此，发展中国家在社会治理中不仅要重视社会组织的作用，更要充分发挥政府的作用。法治被视作成本最低、稳定性最好和民众普遍接受的治理方式。正发党执政后，通过修宪、修改《结社法》、成立协会司（后升格为民间社会关系总局）等一系列举措，赢得了长期执政地位。政府一方面依靠自身国家领导者地位和能够统筹全局的优势，对制约社会治理的关键问题集中处理，另一方面为社会组织的发展和发挥作用提供足够的空间和政策上的支持，保持社会在一定程度上具有独立性，促进社会的发展。土耳其社会治理的实践表明法治与发展、法治与社会治理具有正相关关系。以法治思维和法治方式贯彻国家发展理念，可推进社会治理。

第三，需充分调动各社会治理主体的能动性，以此激活社会活力，以促进社会公平。政府作为国家社会治理的领导者，需充分发挥非政府组织等各参与社会治理主体的作用。完善的制度或机制是政府和社会组织在社会治理中充分发挥自身作用的前提，因此，政府需通过建立完善的机制，明晰政府和社会组织在社会治理中的分工、领域和内容。此举既可以避免政府和社会组织的相互干涉，也可以避免社会治理中的重复作业及资源浪费，提升社会治理的效率和效果。正发党作为土耳其的执政党，是国家现代化发展事业的领导者，同时也是社会治理最为重要的主体，兼具组织者和实施者双重角色，它在处理社会稳定和经济发展之间的关系、社会秩序和社会活力之间的关系，以及构建自上而下和自下而上社会机制方面的经验教训，值得其他发展中国家进行反思。

此外，对于土耳其自身而言，需创新社会治理手段。在新技术产业革命的背景下，土耳其在资源、技术、人口均不占优势的情况下，需与时俱进，通过互联网、人工智能、大数据赋能社会治理。在此过程中，融入世界经济体系和科技创新实现经济跨越式发展成为土耳其未来社会治理的主要方向。

（责任编辑：樊小红 责任校对：詹世明）